

Uchwała Nr SO.2.4012.209.2026

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 27 kwietnia 2026 roku

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Kalisza sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2025 rok wraz z informacją o stanie mienia i objaśnieniami.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony zarządzeniem Nr 5/2025 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 03 lutego 2025 r. ze zm. w składzie:

Przewodnicząca: Małgorzata Łuczak
Członkowie: Agnieszka Ząbczyńska
Barbara Dymkowska

działając na podstawie przepisów art. 13 pkt 5 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) w związku z art. 267 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.), wyraża o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Kalisza sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2025 rok wraz z informacją o stanie mienia i objaśnieniami

opinię pozytywną z zastrzeżeniem w pkt II.10.

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie roczne z realizacji budżetu Miasta Kalisza przedłożone tut. Izbie w dniu 30 marca 2026 r. Skład Orzekający zapoznał się także z uchwałą budżetową wraz ze zmianami, wieloletnią prognozą finansową ze zmianami oraz ze sprawozdaniami budżetowymi o symbolu Rb.

I.1. Przedłożone sprawozdanie zawiera część opisową i tabelaryczną. W części tabelarycznej przedstawione zostały dochody w szczególowości dział i paragraf, wydatki w szczególowości dział, rozdział z wyodrębnieniem wydatków bieżących, a w nich wydatków związanych z realizacją zadań statutowych, wydatków na wynagrodzenia i składniki od nich naliczane, świadczenia na rzecz osób fizycznych, dotacji, wydatków na obsługę długu, wydatków na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz wyodrębnieniem wydatków majątkowych, w tym: inwestycje i zakupy inwestycyjne, dotacje i wpłaty, wydatki na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, tj. w szczególowości zgodnej z uchwałą budżetową, wykonanie przychodów i rozchodów budżetu. W odrębnych załącznikach zostały przedstawione m. in.: wykonanie wydatków majątkowych, realizacja planu dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz w drodze porozumień z organami administracji rządowej i jednostkami samorządu terytorialnego, wykonanie dotacji udzielanych z budżetu, realizacja planu dotacji przedmiotowych dla samorządowych zakładów budżetowych, wykonanie dochodów i wydatków związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki wynikającymi z odrębnych ustaw,

wydatki jednostek pomocniczych, wydatki realizowane w ramach Budżetu Obywatelskiego, wykonanie przychodów i kosztów zakładów budżetowych oraz wydatków na programy i projekty realizowane ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, wykonanie wydatków niewygasających z roku 2024 i plan wydatków niewygasających z roku 2025. Wyszczególnione zostało wykonanie dochodów i wydatków przez jednostki budżetowe prowadzące działalność określoną w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, które gromadziły na wydzielonym rachunku dochody określone odrębną uchwałą organu stanowiącego. Prezydent Miasta Kalisza przedstawił również informację o udzielonych ulgach, odroczeniach, rozłożeniach na raty, umorzeniach i obniżeniach górnych stawek podatków, informacje o stanie należności, o stanie zobowiązań.

W części opisowej zamieszczone zostały podstawowe informacje o realizacji budżetu, omówione zostały dochody i wydatki budżetu z podziałem na miasto i powiat. W zakresie realizacji dochodów budżetowych sprawozdanie obejmuje charakterystykę poszczególnych źródeł dochodów, w tym zamieszczono informacje dotyczącą zaległości oraz działań podejmowanych w celu ich wyegzekwowania. W tej części odniesiono się także do przyczyn odchyień w realizacji niektórych źródeł dochodów.

Wydatki omówione zostały w układzie działów klasyfikacji budżetowej, z uwzględnieniem opisu realizowanych zadań, a także informacji dotyczącej niższego wykonania planu. Szczegółowo przedstawiona została realizacja zadań majątkowych.

2. Sprawozdanie obejmuje informację o zmianach w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, dokonanych w trakcie roku budżetowego, co wyczerpuje wymogi określone w art. 269 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

3. W sprawozdaniu zawarto informacje o stopniu realizacji programów wieloletnich, wypełniając tym samym dyspozycje przepisu art. 269 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

4. Analiza porównawcza prezentowanych danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2025 rok oraz danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych o symbolu Rb wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach przedłożonych tut. Izbie.

II. 1. Z przedłożonego tut. Izbie sprawozdania o wykonaniu budżetu wynika, że budżet za rok 2025 zamknął się nadwyżką w kwocie 9.822.816,52 zł przy planowanym deficycie w kwocie 39.636.562,99 zł bowiem:

a/ dochody wykonano w kwocie 1.118.350.356,49 zł, tj. 100,67% planu;

b/ wydatki wykonano w kwocie 1.108.527.539,97 zł, tj. 96,35% planu;

c/ planowane przychody wykonano w kwocie 67.406.189,12 zł tj. 112,54% planu, z tego: z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 42.922.851,95 zł, z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w kwocie 4.483.337,17 zł oraz z emisji papierów wartościowych kwocie 20.000.000,00 zł;

d/ planowane rozchody wykonano w kwocie 20.260.000,00 zł tj. 100,00% planu, w całości przeznaczono na spłaty pożyczek i kredytów oraz wykup papierów wartościowych.

Dane te znajdują potwierdzenie w sprawozdaniu Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie jst za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2025 r.

2. Wykonane dochody bieżące są wyższe od wykonanych wydatków bieżących. Zatem został spełniony wymóg określony przepisem art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

3. Zarówno wykonanie wydatków bieżących jak i majątkowych obejmuje wykonanie finansowe wydatków niewygasających z roku 2025 w łącznej wysokości 12.224.411,55 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 703.065,71 zł, wydatki majątkowe w kwocie 11.521.345,84 zł, które Rada Miejska Kalisza ustaliła uchwałą Nr XXIII/337/2025 z dnia 18 grudnia 2025 r., ze zm.

Skład Orzekający ustalił, że w roku 2025 na dochody budżetu wpłynęły niewykorzystane środki z wydatków niewygasających z roku 2024 w łącznej wysokości 11.013.870,37 zł. tj. 39,85% planowanych ogółem wydatków niewygasających, z tego wydatki majątkowe w kwocie 10.770.096,82 zł. Podkreślić należy, iż podejmowanie uchwał dotyczących wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego jest celowe, tylko w sytuacji określonej w art. 263 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, a także w sytuacji zapewniającej, że wykonanie ich nastąpi w terminie zakreślonym przez organ stanowiący. W przeciwnym razie niezrealizowane kwoty wydatków niewygasających przekazywane są do budżetu i zwiększają wykonanie dochodów następnego roku budżetowego oraz wydatków, jeżeli nie odstąpiono od realizacji zadań. Działanie takie zniekształca zarówno wykonanie dochodów jak i wydatków budżetowych na przestrzeni kolejnych lat. Na powyższe Skład Orzekający wskazywał również w opiniach o sprawozdaniu z wykonania budżetu w latach ubiegłych.

4. Z przedmiotowego sprawozdania wynika, że zobowiązania Miasta wg stanu na dzień 31 grudnia 2025 r. z tytułu emisji obligacji oraz z kredytów i pożyczek wynoszą 337.899.000,00 zł, co stanowi 30,21%, wykonanych dochodów ogółem. Wartość nominalna niewymagalnych potencjalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec 2025 roku wyniosła 18.549.874,13 zł. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

5. W sprawozdaniu z wykonania budżetu wykazane należności wymagalne w kwocie 68.688.582,85 zł (kwota pomniejszona o należności wymagalne instytucji kultury) potwierdza sprawozdanie Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2025 r. Ze sprawozdania Prezydenta wynika, iż najwyższy stan należności wymagalnych odnotowano w Urzędzie Miasta w kwocie 46.390.872,70 zł, Miejskim Zarządzie Dróg w kwocie 3.003.241,20 zł. oraz Miejskim Zarządzie Budynków Mieszkalnych działającym w formie zakładu budżetowego w kwocie 16.986.198,37 zł. Prezydent Miasta w sprawozdaniu poinformował o podjętych działaniach w celu wyegzekwowania należności. Jednakże z uwagi na wysoką kwotę zaległości, Skład Orzekający wskazuje na konieczność ich monitorowania oraz wprowadzania efektywnych działań, celem poprawy ściągłości zaległości Urzędu Miasta, Miejskiego Zarządu Dróg, a także Miejskiego Zarządu Budynków Mieszkalnych w celu nie dopuszczenia do ich przedawnienia.

6. Jak wynika ze sprawozdania Prezydenta z wykonania planu wydatków budżetowych za 2025 r. kwota zobowiązań wynosiła 38.656.119,38 zł, zobowiązania wymagalne nie wystąpiły, co znajduje potwierdzenie w sprawozdaniu Rb-28S – z wykonania wydatków budżetowych (korekta nr 2 z dnia 16 marca 2026 r).

7. Na podstawie sprawozdania Rb-28S z wykonania wydatków budżetowych, Skład Orzekający ustalił, że w następujących przypadkach za wyjątkiem wynagrodzeń i pochodnych, wykonane wydatki wraz ze zobowiązaniami przekroczyły ustalony plan wydatków budżetowych:

Dział	Rozdział	Paragraf	Przekroczenie
600	60020	4300	21.507,39
700	70095	4580	1.618,57
700	70095	4590	3.415,08
750	75023	4260	6.971,09
750	75023	4300	3.535,14
750	75095	3030	27.137,54
754	75411	3070	79.267,15
754	75411	4210	10.360,27
754	75411	4260	36.489,07
754	75411	4300	1.564,50
754	75411	4360	190,64
754	75411	4410	9.413,51
754	75416	4260	9,12
754	75495	4300	1.712,52
801	80101	4260	137.629,17
801	80101	4430	6.061,43
801	80102	4260	26.951,77
801	80104	4300	376,34
801	80115	4260	35.114,29
801	80120	4260	58.841,62
801	80134	4260	375,49
801	80140	4260	13.357,55
854	85403	4300	137,59
854	85407	4260	8.150,91
854	85410	4260	4.225,16
855	85502	4300	1.112,63
855	85510	4230	94,58
900	90001	4260	1.250,30

900	90001	4300	8.429,88
900	90001	4430	402.561,41
900	90002	4300	2.106.886,30
900	90013	4300	2.302,10
900	90015	4300	271.266,91

W ocenie Składu Orzekającego zaciągnięte zobowiązania mogą znajdować podstawę w upoważnieniach otrzymanych przez Prezydenta Miasta.

8. Analiza sprawozdania z wykonania budżetu wykazała, iż w roku 2025 poniesione zostały wydatki z tytułu kar i odszkodowań na rzecz osób fizycznych (§ 4590), kar odszkodowań i grzywien wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§ 4600), pozostałych odsetek (§ 4580), odsetek od dotacji oraz płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art.184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości (§ 4560) w następujących pozycjach klasyfikacji budżetowej:

Dział	Rozdział	Paragraf	Wykonanie
600	60015	4560	5.386,89
600	60015	4580	79,94
600	60015	4590	844.421,42
600	60015	4600	236.667,45
600	60016	4580	2.334,59
700	70005	4590	74.652,00
700	70095	4590	7.130,00
852	85215	4580	10,18
855	85501	4580	21.705,87
855	85502	4580	44.668,63
855	85595	4580	540,65

W sprawozdaniu Prezydent Miasta odniósł się do wyżej wymienionych wydatków.

9. Ze sprawozdania wynika, iż wpływy z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym zostały wykonane w wysokości 3.951.539,17 zł, co stanowi 110,14% planu. Natomiast wydatki na Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (rozdział 85154) planowane w kwocie 4.246.400,68 zł zostały wykonane w kwocie 3.895.622,24 zł, na program przeciwdziałania narkomanii (rozdział 85153) planowane w wysokości 380.000,00 zł, zostały wykonane w kwocie 292.157,07 zł. Kwota planowanych w 2025 roku wydatków związanych z realizacją gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnego programu przeciwdziałania narkomanii uwzględnia niewykorzystane środki z uzyskanych dochodów z tytułu opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych pochodzące z lat ubiegłych w wysokości 1.038.517,62 zł. Ponadto Prezydent poinformował, że w roku

2025 „wykonano dochody z tytułu wpływów ze zwrotów niewykorzystanych dotacji oraz płatności wraz z odsetkami, w ramach zadań dotyczących zwalczania narkomanii i przeciwdziałania alkoholizmowi w wysokości 121.941,38 zł.”. Zatem w 2025 roku pozostała niewykorzystana kwota dochodów z ww. tytułu w wysokości 924.218,46 zł.

Skład Orzekający ustalił, że niewykorzystane w 2025 roku środki w wysokości 363.656,11 zł z w/w tytułu zostały wprowadzone do budżetu 2026 roku na plan wydatków rozdziału 85153 Zwalczanie narkomanii w wysokości 140.000,00 zł oraz 85154 Przeciwdziałanie alkoholizmowi w wysokości 223.656,11 uchwałą Rady Miasta Kalisza Nr XXV/353/2026 z dnia 12 lutego 2026 r.

Skład Orzekający wskazuje na przepisy z art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r., poz. 2151, z późn. zm.), zgodnie z którymi „Dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 i art. 18¹ oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ będą wykorzystywane na realizację:

- 1) gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o których mowa w art. 4¹ ust. 2,
- 2) zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, w której mowa w art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o którym mowa w art. 4¹ust. 2

- i nie mogą być przeznaczane na inne cele”.

Natomiast w myśl art. 9³ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi środki pochodzące z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym (określone w art. 9² ust. 11 i 21 ustawy) gmina zobowiązana jest przeznaczyć „na działania mające na celu realizację lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu”.

10. Dochody uzyskane w rozdziale 90002 związane z finansowaniem gospodarki odpadami komunalnymi zostały wykonane w kwocie 31.452.239,57 zł (w tym § 0490 w kwocie 31.158.490,66 zł), należności pozostałe do zapłaty wyniosły 867.082,29 zł, w tym zaległości w kwocie 452.357,60 zł, nadpłaty w kwocie 112.573,73 zł. Wydatki związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu zrealizowano w kwocie 31.907.343,32 zł. Zobowiązania niewymagalne stanowią kwotę 2.756.581,65 zł. System gospodarowania odpadami komunalnymi w 2025 roku zamknął się deficytem w wysokości 455.103,75 zł.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r., poz. 733) system ten powinien się samofinansować. Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi winny więc być skalkulowane w takiej wysokości by pokrywały koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jednakże na podstawie art. 6r ust. 2da ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy może postanowić w drodze uchwały o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Skład Orzekający ustalił, że do tut. Izby nie wpłynęła uchwała Rady Miasta Kalisza w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadów komunalnych z dochodów własnych nie pochodzących

z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dotycząca roku 2025. Zatem niedobór w wysokości 455.103,75 zł został pokryty z innych dochodów niż opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Powyższe stanowi naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 6r ust. 2da ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i stanowi podstawę do sformułowania zastrzeżenia przez Skład Orzekający.

W sprawozdaniu zawarto informacje o wysokości zrealizowanych w 2025 r. dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym wyszczególniono koszty, o których mowa w art. 6r ust. 2-2c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku, czym wypełniono wymóg wynikający z art. 6r ust. 2e tej ustawy.

11. Analiza realizacji wydatków budżetowych w § 4440 – „Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych” wykazała, że przekazanie środków na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych nie odbiegało od planu.

12. Wpłaty na rzecz izb rolniczych zostały wykonane na poziomie 2,03%.

13. W sprawozdaniu przedstawiono wykonanie dochodów i wydatków związanych z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz realizację planu dochodów z opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych oraz ich przeznaczenie.

III. W ocenie Składu Orzekającego przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu za 2025 r. spełnia wymogi określone przepisem art. 267 ust 1 pkt 1 oraz art. 269 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

IV. 1. Przedłożona informacja o stanie mienia komunalnego została opracowana wg stanu na dzień 31.12.2025r. i obejmuje dane wynikające z art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Mając na uwadze całokształt dokonanych ustaleń i analiz, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Małgorzata Łuczak

Pouczenie: Od opinii zawartej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały.